

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Recension de l'ouvrage : "Union européenne et sécurité : aspects internes et externes", Bruxelles, Bruylant, 2009, 441 p.

Adam, Stanislas

Published in:
R.T.D.E.

Publication date:
2010

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Adam, S 2010, 'Recension de l'ouvrage : "Union européenne et sécurité : aspects internes et externes", Bruxelles, Bruylant, 2009, 441 p.', *R.T.D.E.*, Numéro 2, p. 511-513.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Une publication du type de celle proposée par Fabienne Jault-Seske, Juliette Lelieur et Christian Pigache est d'une aide précieuse pour tous ceux qui s'efforcent d'accompagner le mouvement et de le faire progresser.

Jean-Sylvestre BERGÉ

V. - RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'UNION

Pieter BOELES, Maarten den HEIJER, Gerrie LODDER, Kees WOUTERS, *European Migration Law*, Antwerp, Intersentia, Ius Communitatis Series, vol. 3, 2009, 467 pages [ISBN 978-90-5095-953-7 - 95 €]

L'ouvrage est le fruit des cours en droit des migrations dispensés par les auteurs au sein du *Leiden Institute of Immigration* de 2004-2008. Au départ de ce qui est appelé en Belgique et aux Pays-Bas un « syllabus » (polycopié) destiné aux étudiants, nos collègues hollandais ont finalisé un ouvrage qui constitue une très belle introduction de base au droit européen des migrations.

Son origine d'outil pédagogique caractérise la forme de l'ouvrage. Les auteurs font preuve d'un grand souci de clarté, conduisant le lecteur par la main au sein du dédale que constitue encore le droit européen des migrations surtout lorsque, comme dans cet ouvrage, on ne se contente pas des seules sources de droit de l'Union européenne mais on reconnaît la multiplicité des sources et des ordres juridiques concernés. De très larges incursions sont ainsi faites dans le droit international des migrations et dans l'autre ordre juridique européen, celui de Strasbourg. Ce faisant, accordant une grande importance à la jurisprudence et aux différentes sources qui permettent de traiter une même question comme l'expulsion d'un étranger, l'ouvrage intéresse non seulement les étudiants, mais aussi les praticiens.

La structure proposée est originale. Elle distingue deux types de migrations : la migration volontaire (partie II) et la migration forcée (partie III). Dans l'introduction (partie I), outre une présentation de l'histoire et des concepts fondamentaux, les auteurs s'expliquent sur cette distinction. Ils ne sont pas naïfs et reconnaissent que, sociologiquement, toute migration connaît des causes multiples, à la fois forcées et volontaires. Ils considèrent toutefois que, en droit, la distinction entre ces deux types de migrations peut être efficace. On les suit volontiers pour la migration forcée (partie III) qui recouvre l'asile au sens large et se subdivise dans l'ouvrage en un examen classique du statut de réfugié (convention de Genève), de la protection contre le refoulement, en particulier par la Convention européenne des droits de l'homme, du système commun européen d'asile avec l'analyse des divers textes de l'Union dont la directive qualification (dir. 2004/83) et la directive procédure (dir. 2005/85), et la lutte contre le trafic des êtres humains.

En revanche, la catégorie migration volontaire (partie II), construite *a contrario*, s'avère plus hétéroclite puisqu'elle recouvre aussi bien la libre circulation des citoyens et des membres de leur famille (dir. 2004/38) que la situation des ressortissants turcs sur la base de l'accord d'association, le droit au regroupement familial sur la base du droit de l'Union (dir. 2003/86) ou sur la base du droit international des droits de l'homme (dont l'art. 8 Conv. EDH), le statut des ressortissants d'Etats tiers résidents de longue durée (dir. 2003/109) et celui des travailleurs, étudiants ou chercheurs. L'incomplétude de la division binaire entre migration volontaire et migration forcée se traduit par une autre partie (IV) consacrée au contrôle migratoire où vont s'insérer les dispositions relatives au contrôle des frontières extérieures et celles relatives à l'expulsion, dont la directive retour (dir. 2008/115). Il reste qu'il faut admettre que toute structure théorique est imparfaite et ne peut classer la diversité du réel. La présente structure, distinguant migrations volontaires et involontaires a le mérite de procéder à une construction intellectuelle qui ne se contente pas de reproduire la division proposée par le droit de l'Union en « visa, asile, immigration ». La construction a aussi le mérite de montrer clairement aux étudiants les liens qui unissent l'évolution de la liberté de circulation interne à l'Union et l'élaboration d'une politique migratoire commune. Ceux-ci comprennent mieux alors l'importance de jurisprudences dans lesquelles la Cour rappelle que certains droits, comme le regroupement familial à l'égard de citoyens de l'Union, relèvent du droit de la libre circulation interne et non de la politique migratoire

(V. l'analyse détaillée de l'évolution des jurisprudences *Akrich* à *Metock*, p. 76-82). D'autres belles questions controversées sont abordées et montrent la parfaite connaissance de la matière par les quatre auteurs dont on soulignera la part dominante dans l'ouvrage prise par Pieter Boeles. Parmi ces questions, certaines seront centrales pour les développements futurs de la politique européenne d'asile et d'immigration. Il en va ainsi de toute la question de « l'extraterritorialisation » de la politique d'immigration et d'asile : contrôles en mer, traitement des demandes d'asile dans les ambassades, rôles des officiers de liaison en matière d'immigration dans les pays d'origine. Quelle est la compétence et la responsabilité de l'Union et des Etats membres lorsque les frontières sont repoussées au-delà du territoire de l'Union ? Rappelant la jurisprudence strasbourgeoise dans *Bankovic* (2001) – depuis complétées par d'autres jurisprudences : *Ocalan* (2005), *Salah Sheekh* (2007), *K.R.S.* (2008), *Al-Saadoon* (2010) – les auteurs reconnaissent que la question est controversée (p. 31).

L'ouvrage fait un usage large et judicieux de la jurisprudence. En revanche, les références de doctrine sont plus limitées dans le texte et cette absence n'est que partiellement compensée par une bibliographie sélective en fin d'ouvrage d'où toute référence autre qu'en anglais est exclue. La table des décisions et l'index sont utiles.

L'ouvrage, paru en 2009, est appelé à devoir être rapidement mis à jour, s'agissant d'une matière « *under construction* » (p. 11) et en « *full swing* » (p. 437). Symboliquement peut-être, les 467 pages de l'ouvrage sont insérées entre la reproduction de deux œuvres du Titien : *Ecce Homo* en couverture et *L'enlèvement d'Europe* en quatrième de couverture. Si cette dernière référence est classique pour illustrer les ouvrages consacrés à l'Union européenne, le « *voici l'homme* » de Ponce Pilate est moins fréquent et permet ici de montrer du doigt en couverture cet étranger qui dérange. De la stigmatisation au rapt qui fécondera l'Europe l'évolution est certaine. En matière de droit européen des migrations, elle est accentuée, depuis l'entrée en vigueur du TFUE, par la pleine compétence de la CJUE sur question préjudicielle dans ces matières, les questions n'étant plus réservées aux juridictions « dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours ». Toutefois, malgré la rapidité des évolutions, l'ouvrage demeure un très bon ouvrage de base et de synthèse sur la politique migratoire de l'Union et on ne peut qu'inviter les auteurs à en poursuivre la publication.

Jean-Yves CARLIER

Catherine FLAESCH-MOUGIN (éd.), *Union européenne et sécurité : aspects internes et externes*, Bruxelles, Bruylant, 2009, 441 pages [ISBN 978-2-8027-2696-8 - 50 €]

La sécurité occupe depuis quelques années une place centrale dans le débat public et politique. Vecteur de stabilité et condition du fonctionnement des démocraties et du développement humain, elle soulève de nombreuses controverses. Entre la crainte d'une société du « tout sécuritaire » nourrissant l'utopie d'une éradication de l'aléa et la nécessité de repenser les droits individuels à l'aune des nouvelles menaces qui pèsent sur l'homme en ce début de 21^e siècle, les débats se multiplient à l'échelon local, national et international. La sphère juridique n'y échappe naturellement pas. Fruit de cette évolution, l'ouvrage recensé a pour thème l'étude de l'impératif de sécurité dans les diverses politiques de l'Union européenne. Il fait suite à l'édition 2007 de l'Université européenne d'été, organisée chaque année par le dynamique Centre d'excellence Jean Monnet de l'Université de Rennes I.

L'ouvrage débute par trois contributions dont l'objectif est de présenter le concept de sécurité dans les anciens piliers de l'Union européenne. Marc Blanquet retrace en premier lieu l'évolution des impératifs de sécurité des biens et des personnes dans les politiques communautaires. La sécurité apparaît comme une priorité stratégique de la Communauté et, désormais, de l'Union, mais qui suscite régulièrement des résistances de la part des Etats membres. L'intéressante typologie des niveaux de prise en compte de la sécurité dans les actes communautaires d'harmonisation mérite d'être soulignée. L'auteur identifie également la place de la sécurité au cœur de la nouvelle gouvernance européenne, caractérisée par une réorientation de la vocation au départ essentiellement économique de la Communauté et une rationalisation du cadre donné aux politiques de sécurité. Henri Labayle analyse ensuite le concept de sécurité intérieure au sein de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice. La dimension sécuritaire de l'ancien troisième pilier apparaît d'emblée plus consubstantielle : formellement incorporée à la structure institutionnelle de

l'Union par le Traité de Maastricht, elle accompagne, tout en la compensant, la suppression des barrières physiques, techniques et fiscales entre les Etats membres qu'implique la création d'un marché unique intégré. Dans un troisième chapitre, Catherine Schneider se penche sur le concept de sécurité dans la PESC et la PESD. Rappelant l'émergence progressive du rôle de la Communauté puis de l'Union dans les domaines militaires et de la défense, l'auteur met notamment en lumière les difficultés liées à la participation de certains Etats membres à l'UEO ainsi qu'à l'OTAN, enceintes « naturelles » des questions de sécurité collective. La fonction de l'Union relèverait essentiellement de la sécurité coopérative, destinée à prévenir les conflits, à régler pacifiquement les différends internationaux et à entreprendre des missions de maintien ou de restauration de la paix à l'issue d'un conflit armé. Les raisons politiques et techniques qui permettent d'expliquer le faible développement de l'action de l'Union dans ce domaine sont examinées.

Suite à ces considérations d'ordre général et institutionnel, sont proposées diverses contributions relatives à l'articulation entre les impératifs de sécurité et les valeurs sur lesquelles repose l'Union européenne. Loïc Gard entame cette réflexion par un article consacré à la politique européenne de sécurité en matière de transports, essentiellement maritimes et aériens. Que ce soit sous l'angle de la protection de ces derniers contre les actes illicites (*security*) ou contre les défaillances ou événements involontaires de tous ordres (*safety*), cette politique présente un déficit démocratique, singulièrement lorsqu'elle a pour effet d'empiéter sur les droits et libertés des acteurs économiques. Le recours à des procédures comitologiques ou à une décentralisation en faveur de certaines agences se justifie néanmoins, dans bien des cas, par la technicité des règles de sécurité concernées et la nécessité d'agir rapidement. Constance Chevallier-Govers se penche ensuite de manière plus directe et transversale sur la problématique de l'articulation entre la sécurité et les droits de l'homme au sein de l'Union européenne. Le traitement des données à caractère personnel, justifié par des objectifs sécuritaires, est pour sa part examiné par Elspeth Guild, que ce soit dans le cadre de l'ancien pilier communautaire, régi par la directive 95/46, ou dans celui de l'ancien troisième pilier, dépourvu jusqu'à il y a peu d'une réglementation spécifique en la matière. Prolongeant cette analyse, Stéphane Perin se concentre sur le cadre juridique de futurs accords sur l'échange des données des passagers aériens (PNR) suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

La troisième partie de l'ouvrage commenté envisage la dimension sécuritaire des politiques internes de l'Union européenne, et tout d'abord l'information du consommateur. Amandine Garde consacre un intéressant chapitre à cette question, contenant une critique cinglante des objectifs de clarté et de suffisance des informations données aux consommateurs ainsi que de la loyauté à laquelle les industriels ou producteurs sont tenus en cette matière. S'ensuit une étude de Jean-Philippe Lhernould sur la place de la « flexicurité » dans la politique communautaire de sécurité des travailleurs. Françoise Odier emmène ensuite le lecteur sur un sujet qui fait malheureusement encore beaucoup trop souvent l'actualité, à savoir celui des accidents maritimes, notamment pétroliers. Après avoir exposé la procédure de mise sur pied des règles de sécurité maritime, fruit d'une étroite coopération entre l'Union et l'OMI, l'auteur brosse un aperçu du contenu de ces règles. Caroline Britz prolonge cette analyse en l'illustrant par la procédure pénale qui a fait suite au naufrage du pétrolier Erika. Les principales innovations à mettre à l'actif de l'arrêt du Tribunal de grande instance de Paris du 16 janvier 2008 retiennent l'attention, tant en ce qui concerne l'identification des personnes physiques ou morales qui peuvent être tenues juridiquement responsables de telles catastrophes que des dommages susceptibles d'être indemnisés. Le colonel Philippe Nardin se penche quant à lui sur le rôle de l'Union européenne en matière de protection civile, un domaine qui relève plus spécifiquement encore que les précédents des politiques intérieures. L'auteur retrace les différentes étapes qui ont jalonné la prise de conscience par l'Union européenne de l'utilité de structures et procédures destinées à répondre dans l'urgence à des catastrophes naturelles, et qui ont abouti en 2001 à la création d'un mécanisme communautaire de protection civile.

La dernière partie de l'ouvrage traite de la sécurité dans les politiques extérieures de l'Union européenne, envisagées de manière plus large que la seule PESC. Les opérations extérieures de l'Union, qu'elles soient civiles, militaires ou mixtes, retiennent tout d'abord l'attention. Josiane Tercinet propose ainsi une analyse de la reprise des missions de l'UEO par l'Union européenne avec l'adoption du Traité d'Amsterdam, et de la coordination des structures politiques et militaires progressivement mises sur pied à cette suite avec les missions de l'OTAN.

Dans un second temps, Anne Hamonic examine dans le détail les instruments juridiques qui encadrent les opérations de gestion de crise par l'Union européenne. Sont successivement passés en revue et critiqués le fondement juridique de la naissance d'une opération, de son déroulement et, enfin, de la manière dont il y est mis fin. Dans un chapitre subséquent, signé par Annie Cudennec, le rôle de l'agence FRONTEX dans le maintien de la sécurité et de la protection des frontières extérieures de l'Union européenne est évalué. L'appréciation empirique des premières années de fonctionnement de cette agence s'accompagne d'une analyse prospective des évolutions qui peuvent être attendues suite à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et à l'instauration progressive d'un système intégré de gestion des frontières extérieures combinant sécurité des frontières et politique de migration. Carole Billet approfondit cette réflexion en se penchant sur le phénomène de la différenciation dans la protection des frontières extérieures de l'Union européenne, tant sous la forme d'une diminution du rôle ou de la suppression de la participation de certains Etats membres à cette politique, que de l'association étroite de plusieurs Etats tiers à cette dernière. Cette partie se clôt par un chapitre consacré à la problématique très sensible de la sécurité d'approvisionnement énergétique, signé par Yves Petit. Deux séries de conclusions générales sont, enfin, proposées, les unes de la plume de l'ancienne parlementaire européenne Roselyne François, les autres, académiques, de celle d'Inge Govaere.

L'originalité de l'approche retenue par les organisateurs de l'Université européenne d'été de Rennes doit être soulignée : il s'agit à notre connaissance du seul ouvrage qui examine la problématique sécuritaire dans les différentes politiques de l'Union européenne de manière aussi large et complète. Ce pari ambitieux est guidé par le souhait d'explorer les éventuels traits communs qui traversent la matière, ce qui contraste avec la méthodologie traditionnelle consistant à n'appréhender l'articulation de la sécurité et des processus d'intégration européenne qu'à travers le prisme d'une politique ou d'un objectif déterminés (par exemple, la sécurité dans les rapports internationaux, la sécurité alimentaire ou encore les limites imposées par la sécurité aux règles du marché intérieur). Tout au plus aurait-on pu souhaiter, suivant l'approche retenue, que soit inclus dans l'analyse un chapitre sur la *sécurité juridique* en droit de l'Union et la contribution de la Cour de justice sur ce point.

Cette transversalité a néanmoins inévitablement pour corollaire que certains thèmes sont abordés de manière assez sommaire, à tout le moins aux yeux de spécialistes des nombreux domaines abordés. L'ouvrage se veut ainsi davantage un instrument d'accès à l'étude du concept de sécurité en droit communautaire/de l'Union qu'une œuvre encyclopédique destinée à fournir une analyse détaillée de l'ensemble des facettes sécuritaires des politiques menées par la CE et/ou l'UE. Cet accès est d'ailleurs largement facilité par un index thématique et un index de la jurisprudence. Malgré un certain déséquilibre dans l'ampleur et la profondeur des contributions, dont certaines n'échappent pas à quelques imprécisions juridiques mineures, les réflexions proposées traduisent un degré élevé d'analyse et de rigueur scientifique. Toutes ou presque abordent de surcroît les évolutions à mettre à l'actif du Traité de Lisbonne, malgré que l'entrée en vigueur de ce dernier était encore incertaine au moment de la mise sous presse. Le choix posé par les organisateurs de l'Université européenne d'été de solliciter des contributions d'acteurs de terrain, dont tous ne sont pas juristes, donne au demeurant un relief particulier à l'ensemble. L'ouvrage recensé offre ainsi une excellente grille d'analyse technique mais aussi pratique des politiques de l'UE qui touchent directement ou non à la sécurité, ainsi que de leurs carences et perspectives d'évolution. Enfin, il ne néglige pas – en particulier dans sa partie conclusive – une réflexion critique et conceptuelle sur la sécurité. Ceci permet d'autant mieux de mesurer la relativité de l'impact de la sécurité dans les diverses politiques de l'Union, mais aussi les dangers qu'elle est susceptible de receler lorsqu'elle se fait instrument de démagogie.

Stanislas ADAM
Chercheur à l'Université de Gand (FWO)

Fabien TERPAN, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, La Documentation française, coll. Réflexe Europe, 2010, 118 pages [ISBN : 978-2-11-005421-2, 12 €]

Ce petit ouvrage constitue la reprise de celui intitulé *La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne* et paru en 1999 sous la plume de MM Jean-